

EL PERIPLO JURÍDICO DEL LITORAL ANDALUZ

Esther Rando Burgos

Doctora en Derecho

Profesora de Derecho Administrativo (acreditada PCD)

erando@uma.es

Universidad de Málaga

RESUMEN

El presente trabajo se centra en analizar, en el marco de la legislación estatal de costas y de la legislación sectorial, el largo recorrido que durante décadas ha tenido Andalucía en sus diferentes intentos por dotar a su espacio litoral de un instrumento capaz de preservarlo y protegerlo de manera acorde con los preciados valores presentes en el mismo. De igual forma, se centra en analizar y valorar lo que a todas luces se presenta como el inminente futuro del litoral andaluz, a la luz de las revisiones normativas en que en este momento se vienen tramitando.

PALABRAS CLAVE: Litoral, planificación territorial, ordenamiento jurídico, Andalucía.

1. Introducción

El devenir que, desde el punto de vista jurídico, ha tenido durante las últimas décadas el litoral andaluz hace muy necesario poner sobre la mesa los antecedentes acaecidos, la situación presente, pero, ante todo, tratar de mirar el futuro y plantear propuestas que sirvan, al menos, para volver a fomentar un debate abierto.

Desde sus inicios, y con las salvedades que se apuntarán, resulta ilustrativo que no se haya prestado la atención que merece un ámbito de tanta importancia para la Comunidad Autónoma. Andalucía, cuenta con 945 km de costa y se sitúa como la cuarta comunidad, tras Galicia, Canarias y las Islas Baleares, con más kilómetros de litoral. Se trata, además, de un ámbito sometido a fuertes presiones. Todo ello contrasta con la atención prestada desde la planificación territorial de ámbito subregional que sí se ha centrado y priorizado en los ámbitos litorales, junto a las aglomeraciones urbanas.

Sin embargo, pese a los diferentes amagos, los intentos por dotarlo de un instrumento de planificación integral desde el punto de vista litoral, han resultado hasta el momento fallidos y, bien podría decirse, que en el momento actual se encuentra en la casilla de salida.

Desde que fueran formuladas en el año 1985 las Directrices Regionales del Litoral de Andalucía, aprobadas en 1990, la posterior inclusión en la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía, en el año 2012, como instrumento propio de ordenación del espacio litoral el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía que vería la luz con su aprobación definitiva en 2015, su ulterior declaración de nulidad en 2017 y ahora la que parece, inminente reforma del marco legislativo andaluz en la materia, han transcurrido casi cuatro décadas. El resultado: Andalucía continúa sin un instrumento que dote de la precisa planificación litoral a este ámbito tan preciado de la Comunidad Autónoma.

Todo ello, hace muy necesario conocer el estado de situación, pero, ante todo, plantear

posibles respuestas a una cuestión, como se destacaba, recurrente en el tiempo y que, desafortunadamente, sigue de actualidad pese a la intensificación de factores que inciden negativamente sobre este espacio tan vulnerable y tanpreciado de la comunidad andaluza.

2. Costas y litoral: una encrucijada competencial sobre un mismo ámbito. Especial referencia a Andalucía

La Constitución Española, en su artículo 132.2. declara expresamente como bienes de dominio público estatal los que determine la ley y, en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental. Se está ante un hecho excepcional, puesto que, por un lado, por primera vez una disposición de máximo rango legal en nuestro ordenamiento jurídico declara expresamente determinados bienes como demaniales y, por otro, los únicos bienes que se declaran como tal por el texto constitucional son los integrados en parte del dominio público marítimo-terrestre.

Además, en este ámbito territorial tanpreciado convergen importantes recursos naturales que se han de proteger y preservar, conforme a los principios también contenidos en el texto constitucional, concretamente en su artículo 45.

En virtud de dichos mandatos es aprobada la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, en lo sucesivo LC, cuerpo legal que junto su vigente reglamento de desarrollo, el Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas, conforman el marco jurídico de referencia.

La LC parte de la suma importancia que representa el ámbito costero a la vez que es consciente del binomio que tiene lugar en el mismo

en tanto se está ante un espacio sumamente vulnerable y de difícil recuperación, en el que, a su vez, se concentra gran parte de la población y se encuentra sometido a importantes presiones. Sin duda, ilustrativa su exposición de motivos cuando señala:

España tiene una longitud de costa, aproximadamente 7.880 kilómetros, de los que el 24 por 100 corresponden a playas, con un patrimonio público de 13.560 hectáreas, valioso por las grandes posibilidades que ofrece, pero escaso ante las crecientes demandas que soporta, y muy sensible y de difícil recuperación en su equilibrio físico... Nuestra costa está afectada, como ocurre en otros países del mundo, por un fuerte incremento de la población y la consiguiente intensificación de usos turístico, agrícola, industrial, de transporte, pesquero y otros... en la orla litoral de una anchura de unos cinco kilómetros, que significa el 7 por 100 de nuestro territorio, la población española, que era a principios del presente siglo del orden del 12 por 100 de la población total, es actualmente del 35 por 100 de ésta, con una densidad cuatro veces superior a la media nacional. Esta proporción llega a su vez a triplicarse estacionalmente en ciertas zonas por la población turística, ya que el 82 por 100 de ésta se concentra en la costa... En resumen, puede decirse que se está produciendo un acelerado proceso de traslado de población desde las zonas interiores hacia el litoral, de forma que alrededor de un 40 por 100 de la costa española ya está urbanizada....

Siquiera someramente, es adecuado destacar algunas cuestiones de la LC. En primer lugar, si bien se encarga de definir y detallar los bienes que conforme al mandato constitucional constituyen dominio público marítimo-terrestre, junto a los mismos, añade otro conjunto de bienes que se integran, de igual forma, en

dicho dominio público¹, en un claro intento de ampliar la protección y preservación del ámbito costero.

En segundo lugar, dedica un título a la protección del dominio público marítimo-terrestre, estableciendo en el mismo un conjunto de limitaciones a la propiedad de los terrenos colindantes a la ribera del mar por razones de protección del dominio público marítimo-terrestre², con el carácter de regulación mínima y complementaria de las que dicten las Comunidades Autónomas en el ámbito de su competencia. Se está, como expresamente reconoce, ante la regulación de las condiciones básicas para el ejercicio de ese derecho a la vez que para asegurar la efectividad del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado y el consiguiente deber de conservarlo.

En tercer lugar, destacable, por un lado, la regulación de la utilización del dominio público marítimo-terrestre, diferenciando los usos, tanto el uso común natural, libre y gratuito, como el especial (objeto de autorización administrativa) y en el que se atiende a la intensidad,

peligrosidad, rentabilidad y las instalaciones desmontables o las ocupaciones con obras fijas (objeto de la correspondiente concesión administrativa). Por otro, el régimen de infracciones y sanciones que presenta mayor concreción en los criterios, respecto a sus antecesoras (Ley de Protección de Costas de 1980), mayor celeridad y eficacia o, una de las novedades del cuerpo legal, el reconocimiento de la acción pública.

Ahora bien, una de las mayores problemáticas se presenta en el ámbito competencial. Si bien, la LC hace un intento de clarificarlo, en la práctica, nuestro propio sistema de distribución competencial unido a la presencia de diferentes niveles administrativos y distintas materias presentes en el ámbito costero, hacen de la misma una cuestión que reviste cierta complejidad.

La determinación, protección, utilización y policía del dominio público marítimo-terrestre es competencia de la Administración estatal, pero ello debe ponerse en adecuada relación con las competencias de las Comunidades Autónomas. La propia LC, de manera un tanto ambi-

1. Enumerados en el artículo 4 de la LC que establece: *Pertenecen asimismo al dominio público marítimo-terrestre estatal:*

- 1) *Las accesiones a la ribera del mar por depósito de materiales o por retirada del mar, cualesquiera que sean las causas.*
- 2) *Los terrenos ganados al mar como consecuencia directa o indirecta de obras, y los desecados en su ribera.*
- 3) *Los terrenos cuya superficie sea invadida por el mar por causas distintas a las previstas en el último párrafo del artículo 3.1, letra a), y en todo caso tendrán esta consideración los terrenos inundados que sean navegables.*
- 4) *Los terrenos acantilados sensiblemente verticales, que estén en contacto con el mar o con espacios de dominio público marítimo-terrestre, hasta su coronación.*
- 5) *Los terrenos deslindados como dominio público que por cualquier causa han perdido sus características naturales de playa, acantilado, o zona marítimo-terrestre, salvo lo previsto en el artículo 18.*
- 6) *Los islotes en aguas interiores y mar territorial.*

7) *Los terrenos incorporados por los concesionarios para completar la superficie de una concesión de dominio público marítimo-terrestre que les haya sido otorgada, cuando así se establezca en las cláusulas de la concesión.*

8) *Los terrenos colindantes con la ribera del mar que se adquieran para su incorporación al dominio público marítimo-terrestre.*

9) *Las obras e instalaciones construidas por el Estado en dicho dominio.*

10) *Las obras e instalaciones de iluminación de costas y señalización marítima, construidas por el Estado cualquiera que sea su localización, así como los terrenos afectados al servicio de las mismas, salvo lo previsto en el artículo 18.*

11) *Los puertos e instalaciones portuarias de titularidad estatal, que se regularán por su legislación específica.*

2. Es el caso de las servidumbres legales (servidumbre de protección; servidumbre de tránsito; servidumbre de acceso al mar), otras limitaciones de la propiedad y de la zona de influencia.

gua, reconoce a las Comunidades Autónomas el ejercicio de las competencias en materia de ordenación territorial y del litoral, puertos, urbanismo, vertidos al mar y demás relacionados con el ámbito de la propia Ley, conforme a sus correspondientes Estatutos de Autonomía. De igual forma, reconoce ciertas competencias a los municipios.

Todo ello, requiere la necesaria articulación, en la medida en que la planificación del ámbito litoral, y precisamente haciendo uso de la competencia exclusiva autonómica en ordenación del territorio, la llevan a cabo las Comunidades Autónomas. Ésta ha sido la solución adoptada por la mayoría de Comunidades Autónomas. Sin obviar tampoco, que también entra en juego la competencia en materia de protección del medio ambiente, competencia por otra parte compartida entre el Estado (legislación básica) y las Comunidades Autónomas³.

Concretamente, en el caso que nos ocupa, Andalucía ya optó en su primer Estatuto de Autonomía⁴ por incorporar como competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, entre otras, la relativa a “política territorial: ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda” (artículo 13.8.). Lo que sería desarrollado posteriormente, con la reforma del mismo. De esta forma, el vigente Estatuto de Autonomía andaluz⁵, dedica su artículo 56, en el marco de sus competencias, a la “vivienda, urbanismo, ordenación del territorio y obras públicas”. En concreto, el apartado 6 del citado precepto, señala:

Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de ordenación del litoral, respetando el régimen general del dominio público, la com-

petencia exclusiva, que incluye en todo caso: el establecimiento y la regulación de los planes territoriales de ordenación y uso del litoral y de las playas, así como la regulación del procedimiento de tramitación y aprobación de estos instrumentos y planes; la gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo-terrestre, especialmente el otorgamiento de autorizaciones y concesiones y, en todo caso, las concesiones de obras fijas en el mar, respetando las excepciones que puedan establecerse por motivos medioambientales en las aguas costeras interiores y de transición; la regulación y la gestión del régimen económico-financiero del dominio público marítimo-terrestre en los términos previstos por la legislación general; la ejecución de obras y actuaciones en el litoral andaluz cuando no sean de interés general. Corresponde también a la Comunidad Autónoma la ejecución y la gestión de las obras de interés general situadas en el litoral andaluz, de acuerdo con lo establecido en el apartado 8 del presente artículo.

En síntesis, y aún a muy grandes rasgos ya que su detenido análisis superaría con creces el objeto del presente artículo, se debe partir del marco estatal de referencia en materia de costas y poner en adecuada relación con las competencias autonómicas que, fundamentalmente, vía planificación del litoral y haciendo uso de su competencia exclusiva en ordenación del territorio, las mismas vienen ejerciendo. Sin obviar, otras con importante incidencia, como el medio ambiente o el urbanismo.

A modo de ejemplo de su articulación en la práctica, nos centraremos en los siguientes

3. Véase Nuñez Lozano, M.C. (2015): *El Litoral de Andalucía: norma y naturaleza*. Universidad de Huelva. De la misma autora, (2016): *Estudios jurídicos sobre el litoral*. Tirant lo Blanch.

4. Aprobado por Ley Orgánica 6/1981, de 30 de di-

ciembre, de Estatuto de Autonomía para Andalucía.

5. Aprobado por Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

epígrafes en la Comunidad Autónoma de Andalucía y cómo durante décadas ha tratado de incrementar la protección y preservación otorgada por la legislación estatal a su ámbito litoral, hasta el momento sin demasiado éxito.

3. Las Directrices Regionales del Litoral de Andalucía

En el año 1985, serían formuladas las denominadas Directrices Regionales del Litoral Andaluz⁶, aprobadas definitivamente en 1995⁷. Como indicamos en su momento:

...ya durante su tramitación se enfrentó a distintas vicisitudes como la aprobación de sucesivos cuerpos normativos con diferente grado de incidencia en la materia que regulaba y que sin duda dificultó que vieran la luz, lo que ya parecía predecir su nula aplicación y eficacia práctica.⁸

Algunas de las cuestiones a destacar del documento son, sin lugar a dudas, la completa descripción que contiene del litoral andaluz y la diferenciación de ocho unidades territoriales.

Con las Directrices Regionales del Litoral Andaluz se está ante un documento en el que prevalece su carácter analítico y propositivo, frente al normativo. Sin obviar, el momento de su tramitación y aprobación, en que aún no se encontraba vigente el primer, y a día de hoy, único texto legislativo con el que Andalucía vino a desarrollar su competencia en ordena-

ción territorial: la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía (LOTA)⁹.

3.1. Unidades territoriales del litoral andaluz en las Directrices Regionales del Litoral de Andalucía

El documento de las Directrices se conforma por una Memoria Informativa, unas Disposiciones y la Cartografía. Es en el apartado dedicado a la Memoria Informativa en el que, además del diagnóstico de situación que presenta el litoral andaluz en el momento de su elaboración, se formulan diferentes unidades territoriales para el mismo.

Consciente de la diversidad y complejidad que presenta el territorio litoral, se incluyen zonas que, aun no participando directamente de los fenómenos litorales, en las mismas tienen lugar actuaciones y actividades que desde el punto de vista económico y territorial le afectan, lo que justifica la necesidad de su tratamiento por su estrecha relación con el sistema litoral. Las Directrices identifican ocho unidades territoriales como características del dominio litoral andaluz: sierras litorales y prelitorales; acantilados; dunas y arenales costeros; ramblas; lagunas litorales; playas, estuarios y marismas; provincia nerítica y plataforma continental. Destaca, en la franja costera andaluza, tal y como las Directrices señalan, los acantilados, casi un 20% del ámbito, y las playas, en torno al 65% (Figura 1). Significativo, de igual forma, que, en el momento de redacción del documento, ya el litoral

6. Decreto 76/1985, de 3 de abril, por el que se autoriza la formulación de las Directrices Regionales del Litoral de Andalucía. BOJA núm. 45, de 10/05/1985.

7. Decreto 118/1990, de 17 de abril, por el que se aprueban las Directrices Regionales del Litoral de Andalucía. BOJA núm. 40, de 18/05/1990.

8. Rando Burgos, E. (2018). La anulación del Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía: ¿nuevas dificultades en la planificación territorial de Andalu-

cía? En *Revista de Estudios de la Administración Local y Autónoma*. Nueva Época, núm. 10, pp. 109-131 (p. 112).

9. Si bien cuando se escriben estas líneas se viene tramitando un nuevo marco legislativo, el Proyecto de Ley para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía, con la iniciativa legislativa del texto publicado en el Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía, XI legislatura, núm. 563, de 29 de abril de 2021.

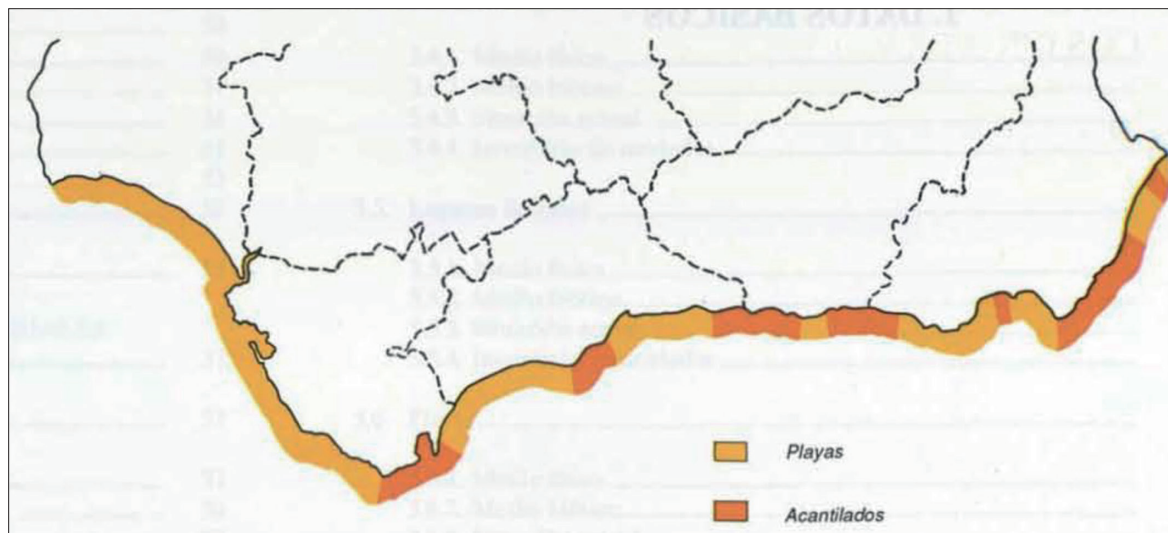


Figura 1. Caracterización general de la costa andaluza.
Fuente: Directrices Regionales del Litoral de Andalucía

andaluz era el soporte territorial del 32% de la población, con una densidad de 262 hab/km².

Siguiendo idéntico esquema para cada una de las unidades territoriales, las Directrices analizan su caracterización atendiendo a cuatro aspectos: el medio físico, el medio biótico; la situación que presentan en el momento de redacción del documento; y el inventario de las unidades que la conforman. De igual forma, atienden a lo que denominan aspectos socioeconómicos del litoral andaluz: población, agricultura litoral, recursos vivos, industria, turismo e infraestructura portuaria.¹⁰

3.2. Disposiciones de las Directrices Regionales del Litoral de Andalucía

Como se indicaba con anterioridad, las Directrices dedican un apartado a lo que vienen a denominar "disposiciones", diferenciando entre disposiciones generales, disposiciones particulares por unidades territoriales y disposiciones finales.

Con carácter general, el artículo 1.2. señala el carácter vinculante de las mismas para la

actuación pública en cuanto a los objetivos y resultados que deben lograrse en el ámbito litoral, dejando los medios y formas concretos para conseguirlos a los distintos organismos administrativos, que deberán asegurar la coordinación de sus actuaciones para la más adecuada gestión del litoral.

No obstante, el propio documento aclara que no sólo incorpora disposiciones en sentido propio, también, y junto a aquellas, contiene "líneas de actuación", "recomendaciones" y "medidas". Desde el punto de vista jurídico, es importante matizar las diferencias entre las mismas por las consecuencias y vinculaciones que generan. De esta forma, mientras las "líneas de actuación" aspiran a ser "la expresión de una orientación genérica que se pretende sea tenida en cuenta por el conjunto de la Administración Autónoma en su actuación sobre el litoral, sin que ello lleve en ningún caso aparejada la asunción de obligaciones específicas", en sentido propio, las directrices "pretenden llevar más allá el contenido de las líneas de actuación para establecer una orientación o unos objetivos más específicos, aunque dejando un gran margen de maniobra en cuanto a la forma

10. Sobre sostenibilidad, turismo y litoral, véase el trabajo de la profesora Zamora Roselló, M.R. (2017). La sostenibilidad turística a través de los instrumen-

tos andaluces de planificación. *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 98, pp. 395-426.

en que haya de darse cumplimiento”, en síntesis, tienen un carácter más finalista en cuanto al objetivo a lograr siendo las diferentes Administraciones competentes las que han de fijar el medio para su consecución. Por su parte, en los casos en que se pueda llegar a concretar la forma en que debe desarrollarse la intervención administrativa para alcanzar los objetivos previstos, las Directrices emplea las “medidas” que implican el mayor grado de concreción del documento y que se centran en el planeamiento urbanístico y en la utilización de instrumentos específicos sobre los que se tiene un mayor control desde la Comunidad Autónoma. Por último, las “recomendaciones” se centran en los supuestos en que se proponen actuaciones de órganos de otras Administraciones, fundamentalmente, de la Administración del Estado, motivado, como literalmente señala el documento, al no poder “dirigirse directrices o medidas pero que resultan de especial importancia a la hora de marcar la pauta que se considera debería seguir la intervención pública en su conjunto”.

El diferente carácter que revisten las disposiciones contenidas en las Directrices predeterminan, en buena medida, su propia consecución quedando limitadas a su propio ámbito competencial autonómico, limitación por otra parte, que no es más que la consecuencia de la concurrencia de diferentes competencias sobre un mismo ámbito.

3.3. El fallido intento de las Directrices Regionales del Litoral de Andalucía

Como se apuntaba, las Directrices fueron aprobadas por Decreto 118/1990, de 17 de abril. Apenas un mes después, sería publicado, en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, el citado Decreto, pero sin incorporar a la publicación, como señalaba expresamente en su ar-

tículo único, el documento que conformaba las citadas Directrices¹¹.

La consecuencia jurídica, un texto ineficaz por falta de publicación. Ilustrativo, como recogiera poco después el propio Defensor del Pueblo Andaluz, que entre los obstáculos del texto no sólo se encontraba la falta de publicación y la consiguiente consecuencia jurídica apuntada, de esta forma en su Informe Anual de 1995 recogía que:

... Finalmente, tenemos que destacar que ni siquiera se procedió a publicar la propia normativa del Decreto 118/90; pero es que, además, aunque se hubieran publicado sus preceptos, sus contenidos normativos poseen una cierta indefinición, ya sea por el carácter mismo de la técnica predominantemente utilizada, “directrices”, ya sea por el temor a vulnerar la autonomía local, que en la práctica hubiera hecho muy difícil y muy compleja su exigibilidad al caso concreto. Si a ello añadimos la ausencia de medidas de índole sancionador respecto de sus incumplimientos, no era imprevisible que su observancia en la práctica fuera más un deseo, o una aspiración, de los de los redactores de la norma, que una voluntad clara de poner término a tantos desmanes como los que se ha incurrido, por acción y por omisión, en nuestro litoral, y al mismo tiempo de intentar que la configuración hacia el futuro de este espacio sea coherente con su morfología e integrada con una voluntad supramunicipal como, en si misma, por su propia naturaleza es este rico -en todos los sentidos- y maltratado espacio territorial Andaluz. Todo ello nos llevó a una conclusión: con independencia de la necesidad de realizar el Informe de seguimiento que las propias normas pre-

11. Véase Barragán Muñoz, J.M. (1993). Perspectiva regional de la ordenación, planificación y gestión

del espacio litoral. El caso andaluz. *Revista de Estudios Regionales*, núm. 37, pp. 129-138.

veían -y no se ha hecho- y realizar las correcciones necesarias de las propias Directrices, así como proceder a la posterior publicación de su articulado, decimos que con independencia de todo ello, tal vez sea conveniente, si no necesario, el que se estudie la posibilidad de elaboración de una Ley de Ordenación y Protección del Litoral Andaluz.¹²

4. El Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía

En el año 1994, sería finalmente aprobada la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, para sucesivas menciones LOTA. Como instrumentos de planificación territorial, en sentido propio, apostaba por dos: el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía y los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional.

Si bien es cierto que Andalucía, desde sus comienzos, ha centrado sus esfuerzos en dotar de instrumentos de planificación territorial subregional a los ámbitos litorales, junto a las aglomeraciones urbanas, no será hasta el año 2012 en que, con la modificación de la LOTA por el Decreto-ley 5/2012, de 27 de noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral, se incorporara un nuevo instrumento, centrado precisamente, en la planificación territorial del conjunto litoral andaluz, nos referimos al denominado Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía.

Apenas tres años después, en 2015, sería aprobado el citado instrumento, dotando de esta

forma de planificación territorial a uno de los ámbitos más vulnerables y sometidos a mayores presiones de la Comunidad andaluza. Se ha de indicar que, en este momento, Andalucía ya se encontraba dotada del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, aprobado en 2006, y un total de 17 instrumentos de planificación territorial, entre los que se encontraban todos los ámbitos subregionales del litoral andaluz¹³ (Figura 2).

4.1. Objeto, efectos y ámbito del Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía

El objeto del Plan de Protección del Corredor de Andalucía, en adelante PPCLA, viene dado, conforme al artículo 42.1 de la LOTA, por establecer los objetivos, criterios y determinaciones para la protección, conservación y puesta en valor de las zonas costeras de Andalucía, en el marco de lo establecido en el propio Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, en lo sucesivo POTA, para el dominio litoral.

En relación a sus efectos, en su apartado 2, el propio artículo 42 de la LOTA, señala que “El Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía será vinculante para los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional, y contendrá la documentación y producirá los demás efectos establecidos en esta Ley para dichos planes”. Esta previsión ha de ser puesta en relación con el art. 22 del citado cuerpo legal que establece la prevalencia del POTA sobre el resto de instrumentos de planificación territorial, entre los cuales se encuentra el PPCLA, que queda, por tanto, vinculado por las determinaciones del instrumento de planificación territorial de escala regional.

12. Defensor del Pueblo Andaluz (1995). *Informe anual al Parlamento*. Oficina del Defensor del Pueblo Andaluz (p. 28).

13. Sobre los trámites y las vicisitudes de la incorporación a la LOTA de este nuevo instrumento en la planificación territorial andaluza, nos hemos referido con detenimiento en el trabajo: Rando Burgos,

E. (2018). La anulación del Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía: ¿nuevas dificultades en la planificación territorial de Andalucía?”. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: REALA*, núm. 10, pp. 109-131.

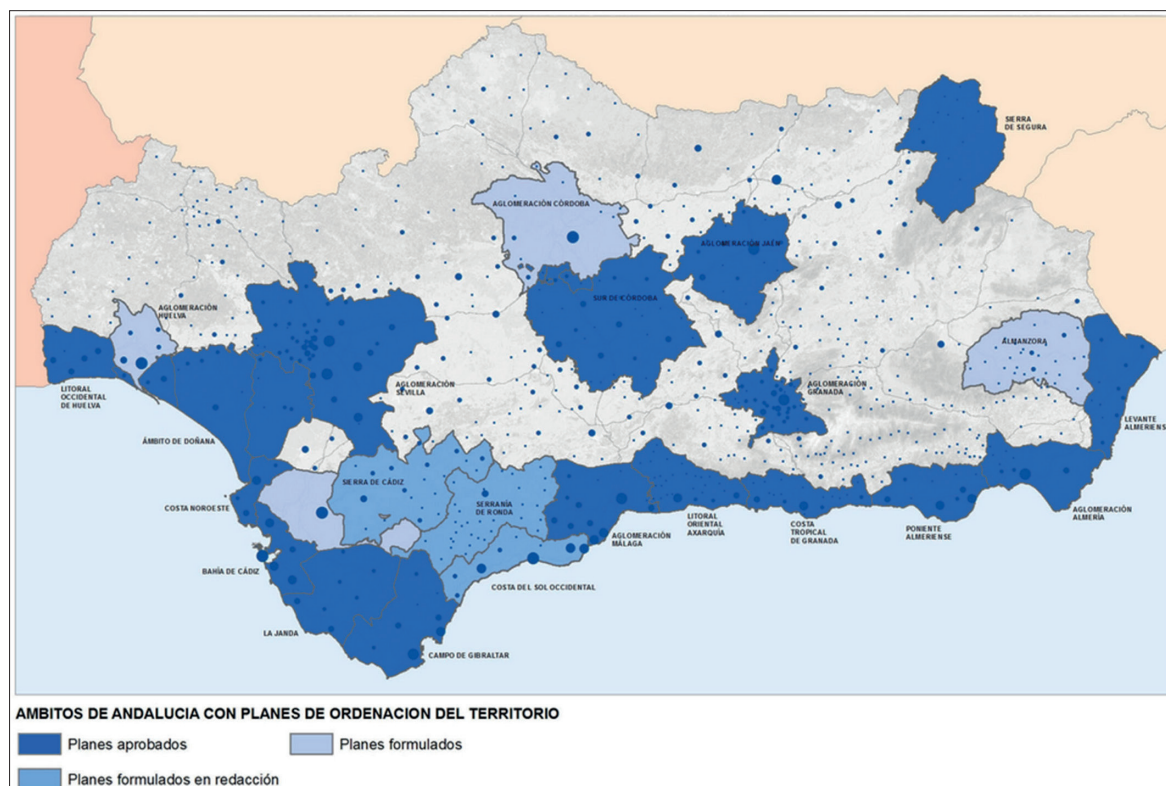


Figura 2. Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional en Andalucía

Fuente: Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio (<https://www.juntadeandalucia.es/organismos/fomentoinfraestructurasyordenaciondelterritorio/areas/ordenacion/planes-subregionales.html>)

En relación con el ámbito del PPCLA, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 42.3 de la LOTA, éste incluye, al menos, los primeros 500 metros de la zona de influencia del litoral, así como aquellas otras zonas necesarias para alcanzar los objetivos de protección y accesibilidad del sistema costero, de los municipios que la propia LOTA relaciona en su Anexo I. Este Anexo, recoge, distinguiendo por provincias, el conjunto de municipios incluidos en el ámbito del PPCLA, coincidente con los municipios litorales andaluces.

A partir del objetivo general del PPCLA, establecido en el art. 42.1 de la LOTA, “El Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía tiene por objeto establecer objetivos, criterios y determinaciones para la protección, conservación y puesta en valor de las zonas costeras de Andalucía, en el marco de lo establecido en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía para el dominio litoral”, el instrumento por-

menoriza sus concretos objetivos (art. 1.2 de la Normativa del PPCLA):

- Proteger los valores ambientales, naturales, paisajísticos, culturales, agrícolas y forestales de los terrenos próximos a la costa que no han sido objeto de actuaciones urbanizadoras.
- Favorecer la conectividad entre los espacios interiores y el litoral e impedir la consolidación de barreras urbanas.
- Preservar de los procesos de transformación urbanística los espacios litorales afectados por riesgos naturales, especialmente de erosión e inundación.
- Garantizar la efectividad de la protección de las servidumbres del dominio público marítimo terrestre.
- Mejorar la funcionalidad y la calidad de vida de los espacios urbanizados existentes en los ámbitos del litoral.

4.2. La protección del litoral andaluz en el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía

El PPCLA contemplaba tres categorías de protección, atendiendo a su mayor o menor valor ambiental y su papel de transición entre espacios de valor del litoral y del interior. De esta forma, distinguía entre:

- Zonas Litorales de Protección Ambiental
- Zonas Litorales de Protección Territorial 1
- Zonas Litorales de Protección Territorial 2

Su finalidad venía dada por proteger zonas que no fueron protegidas por los diferentes Planes de Ordenación del Territorio de ámbitos subregional, aprobados, como se indicaba, con anterioridad al PPCLA en los ámbitos litorales, o bien suelos que aún estando clasificados como suelo urbanizable no se habían desarrollado. Como cuestiones generales, la Normativa del PPCLA establecía un conjunto de disposiciones generales para los ámbitos incluidos en alguna de las categorías de protección. Así el artículo 6, fijaba:

- No son objeto de protección los suelos clasificados como urbanos, consolidados o no consolidados, los terrenos clasificados como sistemas generales portuarios y aeroportuarios. Para el caso de municipios sin planeamiento general, el PPCLA remite a lo dispuesto en la disposición transitoria séptima de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, LOUA.
- Los terrenos, edificaciones e instalaciones de titularidad estatal afectados a la defensa nacional quedan excluidos de la aplicación de las determinaciones del PPCLA mientras persista la afección.
- Las determinaciones de protección del PPCLA no serán de aplicación a las Actuacio-

nes de Interés Público en suelo no urbanizable que a la fecha de aprobación del PPCLA se encuentre en tramitación y hayan superado la fase de información pública.

- El planeamiento urbanístico ajustará los límites de las zonas de protección de acuerdo con sus escalas cartográficas, justificando en todo caso el cumplimiento de los objetivos establecidos en el PPCLA.
- En las zonas de protección los instrumentos de planeamiento general deberán justificar la idoneidad de sus determinaciones para la preservación de los valores puestos de manifiesto en la Memoria de Ordenación del PPCLA.

De manera más precisa, para cada una de las categorías de protección, el PPCLA establecía las siguientes previsiones:

4.2.1. Zonas Litorales de Protección Ambiental

Se incluyen en estas zonas los suelos pertenecientes a los Espacios Naturales Protegidos, los montes de dominio público, los espacios de la Red Natura 2000, las vías pecuarias y el dominio público hidráulico, delimitados conforme a la legislación e instrumentos de planificación correspondiente.

En particular, el PPCLA adscribía a esta categoría determinados sectores de suelo urbanizable, ubicados en el Parque Natural de Cabo de Gata-Níjar y protegidos por el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales vigentes.

Para estas zonas, el PPCLA establecía un régimen de uso que regula en el artículo 10 de su Normativa. Entre las previsiones contenidas, destacar:

- El planeamiento urbanístico general establecerá la clasificación del suelo y el

régimen de usos de las Zonas litorales de protección ambiental de acuerdo con la normativa e instrumentos de planificación que les sean de aplicación y la normativa del plan. [D]

- Las zonas que los Planes de Ordenación de Recursos Naturales incluyan en una categoría cuyo régimen permita su incorporación al proceso urbanístico, deberá cumplir además de lo dispuesto en dichos planes los requerimientos establecidos en el artículo 14.1. [N]
- En los espacios protegidos Red Natura 2000 que carecen de instrumentos de planificación ambiental sólo se autorizarán aquellos planes o proyectos que tras la evaluación de las repercusiones sobre dicha red se determine su no afección a los hábitats naturales y las especies que motivaron su designación. [N]
- En los montes de dominio público sólo estarán permitidas las actuaciones destinadas a la vigilancia, gestión y conservación de las formaciones forestales existentes, de la flora y fauna existentes y, en su caso, las instalaciones que tengan por objeto fomentar el uso público de estos espacios. [N]
- En los montes de dominio público y en los espacios protegidos Red Natura 2000 carentes de instrumentos de planificación ambiental, les será de aplicación, además de su normativa específica, el régimen de usos correspondiente a las Zonas Litorales de Protección Territorial que en cada caso se establecen en el Plano de Ordenación. [N]
- En caso de producirse una redelimitación de los límites de la Red de Espacios Naturales Protegidos que conlleve una reducción de la superficie protegida, los

terrenos excluidos pertenecientes al ámbito del plan se incorporarán por el planeamiento general con la misma categoría de protección que los terrenos colindantes. Si fueran colindantes a suelos urbanos o urbanizables se incorporarán como sistema de espacios libres. [D]

4.2.2. Zonas Litorales de Protección Territorial 1

Se incorporaban como Zonas Litorales de Protección Territorial 1, los suelos que presentaban algunas de las siguientes características:

- Suelos con valores naturales o paisajísticos de interés colindantes con el dominio público marítimo terrestre o con Zonas Litorales de Protección Ambiental.
- Suelos que permiten la conexión de la costa con los espacios naturales protegidos del interior.

En particular, el PPCLA incluía en esta zona de protección territorial determinados ámbitos de suelo urbanizable delimitados por el planeamiento vigente, en diferentes municipios de las provincias de Cádiz (Conil, Barbate, Tarifa y San Roque), Granada (Almuñécar y Salobreña) y Almería (Carboneras y Mojácar). Además de otros dos sectores urbanizables que son delimitados como tal en el Plano de Ordenación en Moguer (Huelva) y Cuevas de Almanzora (Almería).

El artículo 11 de la Normativa del PPCLA, fijaba el régimen de usos para estas zonas. Con carácter general, se preveía que los instrumentos de planeamiento general debían preservar estos espacios de la urbanización mediante su clasificación como suelo no urbanizable de especial protección y establecer las medidas necesarias para el mantenimiento de los recursos naturales existentes, de acuerdo con las determinaciones contempladas en el propio PPCLA. Por su parte, quedaban expresamente

prohibidas determinadas actividad, sin carácter exhaustivo, es el caso de la construcción de viviendas, industrias o cualquier otro tipo de construcciones e instalaciones, excepto las vinculadas directamente a la conservación y al mantenimiento de los valores naturales, o a las actividades recreativas o educativas asociadas a los mismos; cualquier actuación que pudiese alterar las condiciones paisajísticas del ámbito, en relación con su magnitud, visibilidad y dificultad de integración en el entorno, o que pudiera inducir riesgos graves de erosión, salvo las infraestructuras e instalaciones sujetas a instrumentos de control y prevención ambiental que integrasen las correspondientes medidas de restauración e integración paisajísticas.

Con carácter excepcional se preveía que los instrumentos de planeamiento general podrían incorporar al proceso urbanístico los suelos incluidos en Zonas de Protección Territorial 1 que, justificadamente, se consideren imprescindibles para satisfacer la demanda de crecimiento de los núcleos ubicados íntegramente en el ámbito del PPCLA o los precisos para completar la estructura urbana de los núcleos existentes o resolver la ordenación de las zonas de contacto entre el suelo urbano y los suelos protegidos por el propio PPCLA.

4.2.3. Zonas Litorales de Protección Territorial 2

Con carácter general, se adscribía a esta categoría de protección, aquellos suelos que presentaban alguna de las siguientes características:

- Suelos con valores naturales o paisajísticos dignos de protección en los que existen edificaciones, construcciones o instalaciones construidas al margen de la legalidad o que se encuentran en situación de fuera de ordenación.
- Suelos que facilitan la conectividad de la costa con el interior.

- Suelos libres de edificación que cumplen funciones territoriales específicas, de impedir la conurbación entre núcleos urbanos o contribuir a mejorar la calidad ambiental y urbana en espacios costeros muy urbanizados.
- Suelos de transición entre los suelos urbanizados, la costa y las zonas con valores naturales.
- Suelos sometidos a riesgos de erosión, desprendimientos, corrimientos, inundaciones u otros riesgos naturales.

Además, de manera particular, el PPCLA incluía en esta categoría un buen número de ámbitos de suelo urbanizable delimitados por el planeamiento vigente que afectan a diferentes municipios de todas las provincias litorales andaluzas: Huelva (Lepe y Cartaya), Cádiz (Sanlúcar de Barrameda, Chipiona, La Línea, San Roque), Málaga (Manilva, Estepona, Vélez-Málaga), Granada (Almuñecar, Motril, Albuñol) y Almería (Adra, Roquetas de Mar, Almería, Cuevas de Almanzora). Así, como determinados terrenos delimitados en el Plano de Ordenación pertenecientes a diferentes ámbitos de planeamiento de Cádiz (Sanlúcar de Barrameda, Rota, Puerto Real, San Fernando, Vejer de la Frontera y Barbate), Málaga (Vélez-Málaga), Granada (Almuñecar) y Almería (Roquetas).

De igual manera a lo establecido para las Zonas Litorales de Protección Ambiental y las Zonas Litorales de Protección Territorial 1, el artículo 12 de la Normativa del PPCLA regulaba el régimen de protección de manera concreta para las Zonas Litorales de Protección Territorial 2.

Con carácter general, se establecía que los instrumentos de planeamiento general han de preservar estos espacios de la urbanización mediante su clasificación como suelo no urbanizable de especial protección, o su destino a sistema de espacios libres y establecer las medidas

necesarias para el mantenimiento de las condiciones paisajísticas y de los usos forestales o agrícolas de acuerdo con las determinaciones establecidas en el PPCLA. De manera expresa, quedaban prohibidas determinadas actividad o usos que también se concretaban. Nuevamente sin carácter exhaustivo es el caso de la construcción de viviendas, industrias o cualquier otro tipo de construcciones e instalaciones, excepto las vinculadas directamente a la conservación y al mantenimiento de los valores naturales, o a las actividades recreativas o educativas asociadas a los mismos, así como las infraestructuras destinadas a la prestación de servicios públicos que, ineludiblemente, debieran localizarse en esta zona; o cualquier instalación que pudiese alterar las condiciones paisajísticas del ámbito, en relación con su magnitud, visibilidad y dificultad de integración en el entorno, o que pudiese inducir riesgos graves de erosión, salvo las infraestructuras sujetas a instrumentos de prevención y control ambiental que hubiesen integrado las correspondientes medidas de restauración e integración paisajísticas.

De manera excepcional, los instrumentos de planeamiento general podían incorporar al proceso urbanístico los suelos incluidos en Zonas de Protección Territorial 2 que, justificadamente se considerasen imprescindibles para satisfacer la demanda de crecimiento de los núcleos ubicados en este ámbito, cuando no fuese posible satisfacer dicha demanda en contigüidad con los mismos fuera de los 500 metros del corredor litoral o bien cuando fueran precisos

para completar la estructura urbana de los núcleos existentes o para resolver la ordenación de las zonas de contacto entre el suelo urbano o urbanizable y el suelo no urbanizable protegido por el PPCLA. En todo caso, los suelos no urbanizables que atendiendo a dichos criterios se incorporasen al proceso urbanístico, debían cumplir un conjunto de condiciones. En particular, no se podían clasificar nuevos suelos hasta que se hubiesen consolidado por la edificación el 70% de los suelos urbanos y urbanizables existentes en el núcleo que se ampliaba, excepto cuando dichos suelos se destinaban a la ampliación en contigüidad de instalaciones productivas existentes y para los núcleos existentes incluidos íntegramente en el ámbito del PPCLA, que podrían ocupar la zona colindante al dominio público marítimo terrestre siempre que se justificase expresamente la imposibilidad de crecimiento hacia el interior¹⁴.

Por último, se establecía que para estas zonas el planeamiento general integrara las nuevas infraestructuras que se autorizasen en desarrollo de los instrumentos de planificación portuaria que afectasen al ámbito del PPCLA, incluyendo los suelos precisos para las instalaciones, dotaciones y demás actividades complementarias.

4.3. Nuevo varapalo al litoral andaluz

Apenas dos años después de su aprobación, en septiembre de 2017, el PPCLA sería declarado nulo de pleno derecho por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, mediante sendas sen-

14. Junto a estos criterios, también se señala la obligación de cumplir determinadas condiciones establecidas en los apartados. a), b), e) y f) del artículo 14.1 de la Normativa del PPCLA, precepto que regulaba la ordenación de la franja costera y en concreto, la incorporación de suelos al proceso urbanístico.

- Deberán ser colindantes al menos en un 30% de su perímetro con suelos urbanos o urbanizables con ordenación pormenorizada (art. 14.1.a))
- No se podrán delimitar sectores de suelo urbanizable en terrenos cuya pendiente media sea superior al 50% ni podrán edificarse los suelos

con pendientes superiores al 35%, debiendo quedar justificadas estas circunstancias en el correspondiente instrumento de planeamiento (art. 14.1.b))

- Los sistemas generales de espacios libres se ubicarán, siempre que sea posible, colindantes con el dominio público marítimo terrestre o hidráulico, y facilitarán el acceso a la costa (art. 14.1.e))
- Se respetarán las zonas arboladas, y las zonas de interés natural ubicadas en el interior de los sectores las cuales se calificarán como sistema general o local de espacios libres (art. 14.1.f))

tencias. Presentado recurso de casación ante el Tribunal Supremo, el mismo fue inadmitido a trámite, deviniendo en firme las citadas resoluciones judiciales¹⁵.

Si bien, es importante destacar que los motivos del fallo se deben a cuestiones formales en su tramitación, el resultado es que nuevamente el litoral andaluz queda sin un instrumento de carácter integral que, desde la planificación territorial se encargue del mismo.

5. De las Directrices al Plan, del Plan a las Directrices: las nuevas previsiones para el litoral andaluz

Desde la declaración de nulidad del PPCLA, pese a continuar siendo la figura vigente en la LOTA, ninguna información se ha publicado sobre el devenir de las mismas o la elaboración de un nuevo instrumento, solución por ejemplo por la que se optó al declararse la nulidad del Plan de Ordenación del Territorio de ámbito subregional de la Costa del Sol Occidental de Málaga¹⁶.

La tramitación de un nuevo marco legal en Andalucía, en el que se aúna la legislación en materia de urbanismo y en ordenación del territorio, y aún con la cautela que requiere un documento que por el momento¹⁷ se encuentra, como se indicaba, en tramitación¹⁸, puede ser la razón de esta aparente inactividad. El proyecto de Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía, en adelante LISTA, ofrece algunas de las claves del futuro que la

planificación territorial del litoral andaluz podría tener en los próximos años.

Por un lado, el PPCLA ya no se incorpora como instrumento de planificación territorial. La LISTA, en su artículo 34, señala como instrumentos: el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía; los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional; y los Proyectos de Actuación Autonómicos.

Por otro, la opción del legislador andaluz, como se adelantaba en el título del presente apartado, es optar por la figura de las Directrices para la Protección del Litoral.

En su redacción actual, la LISTA dedica dos preceptos a regular las citadas Directrices para la Protección del Litoral: artículo 35, dedicado a los principios básicos para la ordenación del litoral; y artículo 36, que regula el conjunto de medidas específicas para la protección del espacio litoral.

Como principios básicos, la LISTA se encarga de cuatro aspectos. En primer lugar, de conceptuar qué ha de entenderse por “espacio litoral”, fijando como tal:

la zona de influencia del dominio público marítimo terrestre definida por la legislación específica en materia de costas, excluyendo de la mismas las zonas contiguas a los márgenes de los ríos. Los instrumentos de ordenación territorial y urbanística podrán incorporar al espacio litoral aquellas otras zonas que se consideren necesarias

15. Sobre el particular, véase Rando Burgos, E. (2018) La anulación del Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía... op. cit.

16. Tras su declaración de nulidad por el Tribunal Supremo en octubre de 2015, en septiembre de 2017, sería publicado el decreto por el que se formulaba la elaboración de un nuevo instrumento para este ámbito del territorio andaluz.

17. Al cierre del presente trabajo, septiembre de 2021.

18. En fecha 29 de abril de 2021, sería publicado por el Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía, núm. 563, el Proyecto de Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía. Sometido a debate parlamentario, en mayo de 2021, se presentó una enmienda a la totalidad que prosperaría, paralizando su tramitación.

para alcanzar los objetivos de protección y accesibilidad del litoral.

En segundo lugar, aboga por la preservación de actuaciones que puedan menoscabar su conservación y puesta en valor como recurso territorial de la Comunidad Autónoma, en coherencia con una ordenación compatible con la legislación básica estatal en materia de costas, la legislación estatal que pudiese afectar a la misma y con un desarrollo sostenible adecuado a la capacidad de acogida del territorio.

En tercer lugar, dentro de dichos principios básicos, la LISTA conceptúa como actuaciones con incidencia en la ordenación del territorio aquellos actos y usos del suelo sometidos a actos de intervención municipal y actuaciones de transformación urbanística que se implanten en suelo rústico incluidos en el espacio litoral, cuando los mismos se realicen en ausencia de instrumento de ordenación territorial o sin estar expresamente previstos en el mismo.

En cuarto y último lugar, también se posibilita, según se infiere de la lectura del apartado 4 del artículo 35, junto a las señaladas actuaciones con incidencia en la ordenación del territorio, actuaciones de nueva urbanización en los terrenos incluidos en la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo terrestre, si bien cuando carezcan de ordenación urbanística detallada deben destinarse a sistema general o local de espacios libres. El citado precepto, señala, asimismo, que en la zona de influencia del dominio público marítimo terrestre se evitará la urbanización continua y las pantallas de edificación, procurando la localización de las zonas de uso público en los terrenos adyacentes a la zona de servidumbre de protección. Llamativa, sin duda, la dicción del precepto que, en su redacción literal, no prohíbe dichas actuaciones sino únicamente señala que se “evitarán”.

En relación con las medidas específicas para la protección del espacio litoral, cuestión que

regula la LISTA en su artículo 36, el eje central gira en torno a las determinaciones que los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional han de incorporar en aras a la protección del espacio litoral. De antemano, se intuye una vuelta a la regulación anterior a la modificación de la LOTA para incorporar como instrumento de planificación territorial, el PP-CLA, en la medida en que, como se señalaba, ya los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional, en adelante POTS, se habían centrado en Andalucía en regular los ámbitos litorales, contemplando medidas concretas para el mismo. En este contexto, la LISTA propugna que sean dichos POTS que comprendan terrenos incluidos en el espacio litoral los que deban incluir un conjunto de determinaciones destinadas a la protección del litoral, en concreto las siguientes:

- La delimitación del espacio litoral conforme a lo establecido en el artículo 35 de la LISTA.
- La indicación de las zonas del espacio litoral que por sus funciones territoriales o por sus valores naturales o paisajísticos deben ser preservadas del desarrollo urbanístico o deban formar parte de infraestructuras verdes.
- Directrices para la ordenación de las áreas de crecimiento de los núcleos urbanos situados en el espacio litoral de forma que se garantice, además del acceso y uso público del frente litoral previendo aparcamientos y accesos al mar suficientes, la reserva de suelo para espacios libres y usos dotacionales y estratégicos vinculados a la puesta en valor del espacio frente litoral como recurso turístico.
- Directrices para minimizar los daños sobre las personas, bienes y el medio ambiente en las zonas con riesgos naturales.
- El establecimiento de corredores o ámbitos de conexión del sistema costero con los espacios libres interiores, a fin de proporcionar conec-

tividad al territorio, preservando la funcionalidad de los ecosistemas y evitando su fragmentación.

- Las determinaciones de los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio y del instrumento de ordenación urbanística que deban ser objeto de adaptación, justificando las alteraciones propuestas.

De igual forma, se contempla que, en ausencia de POTS o cuando los mismos no contengan dichas determinaciones específicas, los instrumentos de ordenación urbanística general justificarán su adecuación a los criterios que establezca el POTA en relación con la ordenación y protección del litoral. Se faculta de esta forma, a los municipios, cuando carezca de POTS en su ámbito o, siquiera, no contenga las citadas determinaciones, a justificar su adecuación al POTA.

6. Reflexiones finales

Pese a los diferentes intentos de instrumentos centrados en la protección y preservación del litoral andaluz, que se remontan décadas atrás, diferentes cuestiones han llevado a que los mismos no hayan tenido el éxito que hubiese sido deseable y necesario, con una evidente consecuencia: en la actualidad, Andalucía no cuenta con un instrumento específico que desde la planificación territorial se encargue del mismo.

Si lo anterior reviste particular importancia en cualquier espacio costero, en Andalucía, pre-

cisamente por las fuertes presiones que viene sufriendo desde hace décadas unido a una masiva (en alza) presencia poblacional y a diferentes usos que inciden negativamente en el mismo (no debe obviarse, la importancia, a modo de ejemplo, del turismo en esta Comunidad Autónoma), se hace particularmente preocupante.

No obstante, no parece, a la luz de la situación actual y de las revisiones legislativas en marcha que la cuestión pueda tener una solución, al contrario, se flexibiliza (con las continuas remisiones a la legislación estatal en materia de costas) la protección del espacio litoral andaluz con respecto a la regulación todavía vigente.

Parece a la luz de los datos que Andalucía debería tomar de una vez por todas, y de manera definitiva, apostar desde su marco normativo por instrumentos y mecanismos dirigidos a, de manera efectiva y coherente, preservar y proteger uno de sus ámbitos más preciados y, a la vez, con mayores problemáticas: el litoral. Sin duda, el PPCLA, a la luz de la nueva regulación parece que fue una, de otras tantas, oportunidades que se dejaron pasar para solventar la cuestión. De igual forma, parece se continúa obviando que, por lo general, el empleo por las Comunidades Autónomas de sus competencias sobre el ámbito litoral, que desarrollan a través de la planificación territorial, tiene como objetivo incrementar la protección y preservación que desde el marco estatal viene dado a un bien tanpreciado como lo es nuestro litoral.